ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN—POLONIA
Vol. XXV, 14 SECTIO G 1978

Instytut Administracji i Prawa Publicznego UMCS
Zakład Prawa Państwowego

Jan ZIEMBIŃSKI

Tryb postępowania organów kontroli w PRL. Wybrane instytucje

Порядок деятельности органов контроля в ПНР. Выбранные институты

Cours de procédure des organes de contrôle dans la Rép. Pop. de Pologne. Institutions choisies

I

Kontrola polega na badaniu, czy zachowanie się określonych podmiotów odpowiada ustalonym dla nich wzorcom postępowania, a w razie stwierdzenia rozbieżności — na podejmowaniu przewidzianych prawem czynności w celu korygowania zaistniałych dewiacji. Tymi wzorcami są w szczególności nakazy wynikające z aktów prawnych o charakterze normatywnym, dyrektywy zawarte w planach gospodarczych i finansowych, wymogi celowości, gospodarności i rzetelności działania bądź też zasadnicze wytyczne polityki państwa.[1]

Kontrola działalności aparatu administracyjnego jest sprawowana w różnych formach instytucjonalnych. Wykonują ją organy przedstawicielskie odpowiedniego stopnia, organy administracji państwowej nadrzędne hierarchicznie lub instancyjnie, międzyresortowe organy inspekcji i rewizji, komisje arbitrażowe i banki, Najwyższa Izba Kontroli, prokuratura oraz — w pewnym zakresie — sądy. Ponadto uprawnieniami kontrolnymi dysponują różnego rodzaju organizacje społeczne i zawodowe oraz obywatele, np. w formie instytucji skarg i wniosków.

---

[1] Por. L. Kurowski, H. Sochacka-Krysiakowa: *Kontrola finansowa*, Warszawa 1968, ss. 18—21. Na temat kryteriów kontroli zob. *ibid.*, ss. 46—62 oraz J. Homplewicz: *Kontrola administracji, Problematyka teoretyczna*, Uniwersytet Jagielloński, Instytut Administracji i Zarządzania, Kraków 1974, ss. 64—71.

Na szczególną uwagę zasługuje tryb postępowania organów prokuratorskich [2], kontroli państwowej oraz instytucji kontroli międzyresortowej. Nie sposób jednak omówić, nawet ogólnie, zasad postępowania wszystkich instytucji kontrolnych istniejących w Polsce. Konieczne jest zatem przeprowadzenie pewnej selekcji i przedstawienie ich działalności na przykładzie wybranych organów kontroli. Dobór tych instytucji nie może być jednak dowolny, lecz winien być uzasadniony pewnymi cechami wspólnymi dla zakresu kompetencji i trybu funkcjonowania tych organów. Wydaje się, że można wskazać pewne cechy wspólne dla funkcjonowania organów prokuratorskich, Najwyższej Izby Kontroli oraz kontroli międzyresortowej.

Po pierwsze — działalność tych instytucji sprowadza się w zasadzie wyłącznie do sprawowania funkcji kontrolnych.[3] Natomiast nie wykonują one zadań pozostających w kompetencji organów władzy i administracji państwowej oraz sądów. W szczególności nie wydają one aktów prawnych o charakterze normatywnym oraz decyzji w indywidualnych sprawach administracyjnych.

Po drugie organy te kontrolują funkcjonowanie różnych ogniw aparatu administracji państwowej i gospodarczej oraz w pewnym zakresie także działalności niepaństwowych jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych. Ich pole działania jest zatem bardzo szerokie, obejmuje badania prawidłowości postępowania różnych podmiotów w różnych dziedzinach życia społecznego.

Po trzecie — obowiązujące przepisy prawne w miarę szczegółowo określają tryb postępowania tych organów, w szczególności wyposażają instytucje kontrolne w środki reagowania na stwierdzone w toku kontrolowania nieprawidłowości. Instytucje te mogą przy tym wszczynać postępowanie zarówno z własnej inicjatywy, jak też na wniosek uprawionych do tego podmiotów.

Po czwarte — działalność tych instytucji ma szczególne znaczenie dla zapewnienia prawidłowej działalności aparatu administracji publicznej i zabezpieczenia praw obywateli. Ich aktywność służy zatem w szczególności umacnianiu zasady praworządności.

Tryb funkcjonowania organów kontroli składa się z dwóch podstawo-

[2] Chodzi tu jedynie o postępowanie organów prokuratorskich w trybie kontroli przestrzegania prawa, a więc o funkcję Prokuratury wykonywaną poza zakresem unormowanym w procedurach sądowych.

[3] Pewien wyjątek stanowi Prokuratura, której zakres kompetencji i formy działania są zróżnicowane. Tak więc aktywność organów prokuratorskich, oprócz kontroli działania administracji państwowej, obejmuje także ściganie przestępstw, udział w postępowaniu sądowym, nadzór penitencjarny oraz badanie zagadnień zwalczania przestępczości.

wych etapów. W pierwszej fazie czynności podmiotu kontrolującego mają charakter postępowania wyjaśniającego, weryfikującego stosunek zachodzący między stanem faktycznym istniejącym w jednostce kontrolowanej a obowiązującymi ją wzorcami zachowania się. Ten etap działania kontrolnego polega w szczególności na:

1) ustaleniu stanu faktycznego osiągniętego w wyniku realizacji określonego zadania, tj. warunków, w jakich działanie to przebiegało, środków zastosowanych w trakcie wykonania postawionego zadania oraz osiągniętych wyników;

2) porównywaniu stanu faktycznie osiągniętego z obowiązującymi w danym działaniu regułami postępowania w celu stwierdzenia, czy między nimi nie zachodzą rozbieżności;

3) wyjaśnianiu przyczyn ewentualnych niezgodości między obu stanami, utrudniającymi prawidłową, zgodną z obowiązującymi wyznaczeniami zachowania się, realizację danego zadania.

Natomiast drugi etap postępowania kontrolnego polega — najogólniej rzecz biorąc — na stosowaniu odpowiednich środków służących do zapewnienia prawidłowości i skuteczności realizacji przez jednostki kontrolne powierzonych im zadań, w szczególności na prawie korygowania zaistniałych dewiacji. Polegają one bądź na występowaniu jednostki kontrolującej do kompetentnych organów z wnioskami o przeprowadzenie niezbędnych korektur, bądź na prawie uchylania, zmiany lub modyfikacji w inny sposób aktów prawnych i czynności faktycznych organów kontrolnych, wadliwych z punktu widzenia ustalonych wzorów postępowania.[4]

II

Postępowanie organów prokuratorskich w trybie kontroli przestrzegania prawa składa się z dwóch ściśle ze sobą związanych, a jednak odrębnych i różnych etapów. W pierwszej fazie postępowania czynności podejmowane przez prokuratorów polegają na ustaleniu, czy kontrolowane organy działają zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, w drugiej zaś — jeżeli wyniki postępowania wyjaśniającego uzasadniają konieczność ingerencji — przedsiębiorą oni określone środki w celu przywrócenia naruszonego prawa lub zapobieżenia jego naruszeniom. Wszystkie zatem uprawnienia przysługujące w tym zakresie organom prokuratorskim można podzielić na:

---

[4] Por. J. Starościak: *Elementy nauki administracji,* Warszawa 1964, s. 187; *id.: Zarys nauki administracji,* Warszawa 1971, s. 212; W. Dawidowicz: *Naukowe podstawy organizacji i zarządzania w administracji państwowej,* Toruń 1968, s. 78; J. Gnoiński: *Wybrane zagadnienia teorii kontroli,* Warszawa 1973, ss. 25—26.

1) środki uzyskiwania informacji o charakterze i stopniu naruszenia prawa, zwane też w literaturze przedmiotu środkami i metodami ujawniania (wykrywania) naruszeń prawa;

2) środki reagowania (przeciwdziałania) na popełnione lub grożące naruszenia prawa.[5]

Podstawę wszczęcia prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa stanowią w zasadzie informacje pochodzące od innych podmiotów. Świadczy o tym przepis ar. 45 ust. 1 i 2 ustawy o Prokuraturze PRL[6], który stanowi, że powziąwszy wiadomość o naruszeniu prawa przez organ, jednostkę organizacyjną lub organizację określoną w art. 3 pkt 1 ust. 1 pkt 6 (powyższej ustawy) prokurator podejmuje stosowne czynności, zmierzające do wyjaśnienia sprawy. Takie „sygnały" można podzielić na wnioski skierowane bezpośrednio do prokuratora w celu spowodowania jego interwencji (np. skargi wnoszone w trybie postanowień działu IV k.p.a.) oraz na informacje nie adresowane bezpośrednio do niego, np. artykuły w prasie poddające krytyce postępowanie określonego organu, z którego wynika, iż dopuścił się on nieprawidłowości kolidujących z normami prawa. Złożenie do prokuratora skargi w związku z naruszeniem przepisów prawa zobowiązuje go do rozpatrzenia sprawy i powiadomienia skarżącego o zajętym stanowisku. Natomiast informacje nie kierowane bezpośrednio do prokuratora, nie zobowiązują go do reagowania na nie. Wydaje się jednak, że w interesie praworządności prokurator winien badać zasadność takich „sygnałów".

Innym środkiem uzyskania przez prokuraturę informacji o stanie praworządności są badania wszczynane z inicjatywy organów administracji państwowej w trybie art. 42 ust. 2 i 43 ust. 2. W myśl tych przepisów Prokurator Generalny, prokuratorzy wojewódzcy i rejonowi są zobowiązani (odpowiednio) na wniosek Prezesa Rady Ministrów, ministra lub terenowego organu administracji państwowej do przeprowadzenia kontroli przestrzegania prawa przez wskazane w takim wniosku organy i określone działanie. Wnioski wyżej wymienionych organów administracji państwowej są dla prokuratora wiążące. Organ wnioskujący nie może jednak wiązać właściwego prokuratora szczegółowymi dyrektywami co do liczby jednostek, których działalność ma być przedmiotem kontroli, liczby badanych aktów, a także stopnia szczegółowości ustaleń dokonanych w toku kontroli. Prowadziłoby to bowiem do podważenia zasady niezależności prokuratury od aparatu administracyjnego, przyjętej w art. 66 Konstytucji PRL, a także art. 5 ust. 1 ustawy o prokuraturze. Natomiast zgodnie

---

[5] Zob. S. Włodyka: *Organizacja wymiaru sprawiedliwości w PRL*, Warszawa 1963. Por. J. Paliwoda: *Nadzór ogólny prokuratury*, Warszawa 1961, s. 20.

[6] Dz. U. nr 13, poz. 55.

z brzmieniem przepisu art. 45 ust. 3 powyższej ustawy, prokurator może odstąpić od wyjaśnienia sprawy w przypadku niewyczerpania przez stronę zwykłych środków prawnych, służących jej w postępowaniu przed właściwymi organami lub w razie wkroczenia kompetentnego organu nadzorczego.

Innym środkiem uzyskiwania informacji o naruszeniach prawa jest badanie legalności aktów określonych organów państwowych lub jednostek organizacyjnych przeprowadzone przez prokuratorów z własnej inicjatywy. Kontrole tego rodzaju mogą mieć charakter badania zgodności z ustawami aktów normatywnych niższego rzędu (np. aktów prawnych terenowych organów administracji państwowej) bądź też polegają na tzw. kierunkowych kontrolach legalności postępowania i decyzji wybranych organów administracji.[7]

Badania takie mogą mieć charakter wycinkowy lub kompleksowy. W przypadku zaś stwierdzenia naruszeń prawa w wielu sprawach tego samego rodzaju lub w działalności organów administracji tego samego stopnia prokurator nie powinien przeprowadzać szczegółowych badań wszystkich aktów kolidujących z normami prawa, lecz powiadomić o swych spostrzeżeniach odpowiednie organy kontroli bądź nadzoru w celu zastosowania właściwych środków koniecznych do przywrócenia naruszonego prawa.[8] Planowanie badania legalności działania organów administracji ogólnej i gospodarczej powinny przy tym być z reguły prowadzone wówczas, gdy z materiałów, jakimi dysponuje prokurator, wynika, że w danej dziedzinie zarządzania mają miejsce naruszenia prawa. Badania problemowe, prowadzone według jednolitych zasad, ułatwiają organom prokuratorskim potwierdzenie i uogólnienie danych, którymi już dysponują, dają lepszą orientację co do rodzajów i rozmiarów naruszeń prawa, przyczyn powodujących taki stan rzeczy, co umożliwia stosowanie odpowiednich środków reagowania na ujawnione nieprawidłowości.[9]

Wreszcie źródłami informacji o naruszeniach prawa są dane zawarte w aktach spraw karnych, cywilnych, arbitrażowych i administracyjnych oraz informacje uzyskiwane przez prokuratorów w związku z ich udziałem w sesjach rad narodowych, posiedzeniach różnego rodzaju kolegiów opiniodawczych i kontrolnych (np. komisji rad narodowych oraz w spotkaniach z załogami zakładów pracy.

---

[7] Zob. S. Włodyka: *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1968, ss. 229—270. Na ten temat zob. także J. Świątkiewicz: *W sprawie badań i kryteriów oceny przestrzegania prawa*, „Biuletyn Generalnej Prokuratury PRL" 1966, nr 6, ss. 4—6 oraz J. Paliwoda: *O potrzebie nowych metod i form działania prokuratury w zakresie nadzoru ogólnego*, *ibid.*, 1962, nr 3—4.

[8] Zob. Świątkiewicz: *op. cit.*, s. 4.

[9] Zob. Paliwoda: *O potrzebie nowych metod...*, s. 39.

Prowadzenie badań legalności aktów prawnych i innych czynności, zarówno jeżeli idzie o badania podjęte z własnej inicjatywy prokuratury, jak i na podstawie różnego rodzaju informacji z zewnątrz, wymaga wyposażenia organów prokuratorskich w odpowiednie uprawnienia. Zostały one uregulowane w ustawie o Prokuraturze PRL. W myśl art. 54 ust. 1 w czasie wykonywania czynności kontrolnych prokurator może:

1) żądać nadesłania lub przedstawienia akt, wszelkich niezbędnych dokumentów i pisemnych wyjaśnień;

2) żądać złożenia wyjaśnień i przesłuchiwać świadków;

3) zasięgać opinii biegłych;

4) zbierać inne niezbędne materiały.[10]

Do czynności prokuratora podejmowanych w trybie art. 54 ust 1 ustawy stosuje się odpowiednie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące doręczania wezwań, terminów, prawa odmowy wezwań i odmowy odpowiedzi na pytania, uprzedzenia o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywych zeznań oraz skutków niezastosowania się do żądań prokuratora (art. 54 ust. 3).

Środki reagowania (przeciwdziałania) prokuratury na dokonane lub grożące naruszenia prawa można podzielić na:

1) środki procesowe, tj. przysługujące prokuratorom w postępowaniu o charakterze procesowym przed organami innymi niż sądy;

2) środki pozaprocesowe, tj. inne niż wymienione w punkcie pierwszym.

Ad. 1. Środki procesowe obejmują uprawnienia do:

a) żądania wszczęcia odpowiedniego postępowania;

b) przyłączenia się do postępowania wszczętego przez inny podmiot;

c) wnoszenia zażaleń przeciwko postanowieniom nie kończącym postępowania w toku instancji oraz odwołań przeciwko orzeczeniom (decyzjom) nieprawomocnym;

d) zaskarżenia orzeczeń (decyzji) prawomocnych (ostatecznych) przez wnoszenie sprzeciwu.

Na podstawie przepisu art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy o prokturaturze organom prokuratorskim przysługują wszystkie wymienione wyżej rodzaje środków procesowych bez względu na to, czy przepisy szczegółowe regulujące te postanowienia przewidują udział prokuratora. Prokuratorowi żądającemu wszczęcia postępowania lub przyłączającemu się do już toczącego się postępowania przysługują przy tym wszystkie prawa strony (art. 149 k.p.a).

---

[10] Prokurator wojskowy może ponadto: 1) zaznajomić się w zakresie niezbędnym dla danego przypadku z poszczególnymi zagadnieniami wojskowymi; 2) zwracać się do właściwych dowódców (szefów) o przeprowadzenie badań lub szczegółowej kontroli działalności organów wojskowych.

Przewidziany w art. 47 ustawy o prokuraturze w związku z art. 145 kodeksu postępowania administracyjnego sprzeciw jest nadzwyczajnym środkiem procesowym wnoszonym przeciwko ostatecznym lub prawomocnym decyzjom i innym rozstrzygnięciom w indywidualnych sprawach administracyjnych, wydanym przez organy, jednostki organizacyjne i organizacje określone w art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy o prokuraturze, jeżeli decyzje te lub rozstrzygnięcia mogą być zmienione lub uchylone na podstawie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego lub szczególnych procedur administracyjnych.[11]

Prokurator odpowiedniego stopnia wnosi sprzeciw do właściwego organu nadrzędnego lub do jednostki, której akt pozostaje w kolizji z prawem, jeżeli są one uprawnione do uchylenia lub zmiany zaskarżenia aktu. Prokurator wnosząc sprzeciw, może w uzasadnionych wypadkach złożyć wniosek o wstrzymanie wykonania decyzji lub innego rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej do czasu załatwienia sprzeciwu. Sprzeciw przeciwko aktowi wydanemu przez organ administracji stopnia wojewódzkiego wnosi Prokurator Generalny.

Organ, który otrzymał sprzeciw prokuratora zawiadamia o nim strony. Sprzeciw powinien być rozpatrzony w terminie 30 dni od daty jego wniesienia. Jeżeli sprzeciw zawiera wniosek o wstrzymanie zaskarżenia aktu do czasu załatwienia sprzeciwu, wniosek ten powinien być rozpatrzony niezwłocznie. Jeżeli do rozpatrzenia sprzeciwu właściwy jest organ kolegialny, termin 30-dniowy może być przedłużony do dnia najbliższego posiedzenia tego organu. Prokurator może być obecny przy rozpatrywaniu sprzeciwu przez organ kolegialny. O terminie posiedzenia należy zawiadomić prokuratora. O sposobie załatwienia sprzeciwu należy niezwłocznie powiadomić prokuratora, który wniósł sprzeciw. Jeżeli organ uzna sprzeciw za uzasadniony, powinien uchylić lub zmienić zaskarżony akt albo spowodować jego uchylenie, zmianę lub wznowienie postępowania.[12]

Drugim podstawowym środkiem prokuratury reagowania (przeciwdziałania) na dokonane lub grożące naruszenia prawa jest wystąpienie. Rola tego środka w realizacji kontroli przestrzegania prawa wynika przede wszystkim stąd, że organy prokuratorskie czuwają nie tylko nad legalnością wydanych już aktów prawnych, lecz także powinny zapobiegać podejmowaniu decyzji wadliwych z punktu widzenia praworządności. Stosowanie tego środka jest uzasadnione przede wszystkim tym, że instytucja sprzeciwu nie wyczerpuje wszystkich możliwości korygowania niepraworządnego działania organów administracji państwowej. Wystąpienia można podzielić na indywidualne, tj. dotyczące konkretnej sprawy,

---

[11] W odróżnieniu natomiast od niektórych innych organów kontroli prokuratorowi nie przysługuje prawo uchylania bądź zmiany nielegalnych aktów.

[12] Art. 49—50 powyższej ustawy.

będące w istocie pewną postacią sprzeciwu, oraz uogólniające, zawierające pewne uogólnienia w zakresie naruszenia i zagrożenia prawa lub wynikające stąd wnioski w celu likwidacji takowych nieprawidłowości.[13]

Według art. 51 ustawy o prokuraturze, prokurator kieruje wystąpienie w przypadku, gdy:

1) naruszenie prawa w decyzji lub innym rozstrzygnięciu w indywidualnej sprawie nie daje podstaw do ich zmiany lub uchylenia;

2) naruszenie prawa polega na bezczynności organu;

3) zmiana lub uchylenie wadliwej decyzji lub innego rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie nie są możliwe w myśl obowiązujących przepisów albo wniesienia sprzeciwu lub innego przewidzianego w przepisach szczególnych środka zaskarżenia byłoby bezprzedmiotowe;

4) zachodzi potrzeba podjęcia przez organ nadzoru lub kontroli czynności mających na celu zapobiegania naruszeniom prawa lub potrzeba zwrócenia uwagi na okoliczności wpływające ujemnie na przestrzeganie prawa.

Prokurator kieruje wystąpienie do organu, jednostki organizacyjnej lub organizacji, których działalności wystąpienie dotyczy, lub do ich organu nadrzędnego. W wystąpieniu prokurator może również żądać przeprowadzenia kontroli, a także wszczęcia przeciwko winnym postępowania w przedmiocie odpowiedzialności służbowej, dyscyplinarnej lub materialnej. Organ, do którego skierowano wystąpienie, obowiązany jest w terminie 30 dni od daty otrzymania wystąpienia zawiadomić prokuratora o powziętej decyzji lub o zajętym stanowisku. Do rozpatrywania wystąpień stosuje się odpowiednio przepisy art. 49 ust. 2 i 3.

Ad. 2. Pozaprocesowe środki prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa obejmują: 1) sprzeciw, 2) wystąpienie, 3) wniosek o ustalenie ogólnych wytycznych orzecznictwa arbitrażowego. Przewidziany w art. 46 ustawy sprzeciw wnosi prokurator przeciwko niezgodnym z prawem aktom prawnym o charakterze ogólnym oraz wytycznym wydanym przez organy, jednostki organizacyjne i organizacje określone w art. 3 ust. 1 pkt 6. Krąg organów prokuratorskich uprawnionych do wnoszenia tego rodzaju środka, jego adresatów oraz tryb postępowania regulują te same przepisy, które dotyczą sprzeciwu wnoszonego w indywidualnych sprawach administracyjnych. Podobnie jest unormowana instytucja wystąpienia przeciwko naruszającym przepisy prawa aktom prawnym o charakterze ogólnym i wytycznym.

Natomiast wniosek o ustalenie wytycznych dotyczących wykładni i stosowania prawa przewidziany jest w przepisach dotyczących państwowego

---

[13] Zob. Włodyka: *Ustrój organów...*, s. 265 oraz Paliwoda: *Nadzór ogólny...*, s. 129. Por. Pismo okólne Generalnej Prokuratury w sprawie wystąpień profilaktycznych opartych na materiałach śledztw i dochodzeń.

arbitrażu gospodarczego.[14] Według art. 12 ust. 3—4 ustawy powyższej Prokurator Generalny może zgłosić do Głównej Komisji Arbitrażowej wniosek o ustalenie ogólnych wytycznych orzecznictwa arbitrażowego. Wytyczne te mają charakter wiążący dla wszystkich komisji arbitrażowych i mają na celu ujednolicenie ich orzecznictwa. Są one odpowiednikiem środka służącego Sądowi Najwyższemu w wykonywaniu nadzoru judykacyjnego nad sądami niższymi w postaci tzw. wytycznych wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej. Inaczej niż w postępowaniu przed Sądem Najwyższym, przepisy postępowania arbitrażowego nie przewidują udziału Prokuratora Generalnego w postępowaniu mającym na celu ustalenie wytycznych, gdy wniosek o ich ustalenie pochodzi od innego organu.[15]

Inaczej uregulowała ustawa o prokuraturze tryb kontroli legalności uchwał rad narodowych oraz aktów prawnych normatywnych i indywidualnych naczelnych organów administracji państwowej. Jeżeli zatem właściwy prokurator uważa uchwałę rady narodowej za niezgodną z prawem, zwraca się o uchylenie lub zmianę takiej uchwały do rady, która zakwestionowaną uchwałę podjęła, lub kieruje wniosek o uchylenie lub zawieszenie wykonywania tej uchwały do organu właściwego w myśl ustawy o radach narodowych. Wniosek o uchylenie lub zawieszenie wykonania niezgodnej z prawem uchwały wojewódzkiej rady narodowej kieruje Prokurator Generalny. Przepisy art. 49, 59, i 54 ust. 1 i 3 stosuje się odpowiednio.

Jeżeli Prokurator Generalny uważa akt prawny o charakterze ogólnym lub wytyczne wydane przez ministra za niezgodne z prawem, występuje do tego ministra o zmianę lub uchylenie aktu lub wytycznych (przepis art. 53 ust. 1 stosuje się odpowiednio). Wyżej cytowane postanowienia art. 56 ust. 1 ustawy nie dotyczą jednak rozporządzeń i zarządzeń, a w Siłach Zbrojnych — także rozkazów, regulaminów i innych przepisów wydanych przez ministrów, na podstawie ustaw i w celu ich wykonania, albo też w wykonaniu uchwał Rządu.

Natomiast jeżeli Prokurator Generalny uważa ostateczną lub prawomocną decyzję albo inne rozstrzygnięcie w indywidualnej sprawie, wydane przez ministra, za niezgodne z prawem, kieruje wystąpienie do ministra na zasadach i w trybie art. 150 kodeksu postępowania administracyjnego. W obu przy tym wypadkach adresatem wystąpienie Prokuratora Generalnego może być jedynie organ, którego akt normatywny lub indywidualny został zakwestionowany.

---

[14] Zob. art. 12 ust. 3—4 ustawy o Państwowym Arbitrażu Gospodarczym (Dz. U. nr 34, poz. 103)

[15] Zob. Włodyka: *Ustrój organów...*, s. 234.

III

Tryb postępowania przed organami kontroli państwowej jest następujący. Według art. 9 ust. 1 ustawy z 27 marca 1976 r. o Najwyższej Izbie Kontroli [16], organy kontroli państwowej przeprowadzają kontrole na podstawie kwartalnych planów pracy oraz kontrole doraźne. Najwyższa Izba Kontroli przedstawia plany kwartalne do zatwierdzenia Prezesowi Rady Ministrów. Najwyższa Izba Kontroli włącza do kwartalnych planów zadania wynikające z uchwał Sejmu, Rady Państwa, Rady Ministrów, decyzji Prezydium Rządu, aktów prawnych i decyzji Prezesa Rady Ministrów. Natomiast kontrole doraźne przeprowadza NIK na zlecenie Marszałka Sejmu, Przewodniczącego Rady Państwa, Rady Ministrów, decyzji Prezydium Rządu, aktów prawnych i decyzji Prezesa Rady Ministrów. W odróżnieniu zatem od prokuratury podstawową formą uzyskiwania przez organy kontroli państwowej informacji o działalności kontrolowanych przez nie jednostek są kontrole planowane.

Najwyższa Izba Kontroli i okręgowe urzędy kontroli przeprowadzają kontrole: 1) faktyczne, polegające na badaniu czynności w czasie ich wykonywania oraz stanu majątku; 2) następne, polegające na badaniu czynności już dokonanych oraz dokumentów. Prezes Rady Ministrów może ponadto zlecić Najwyższej Izbie Kontroli przeprowadzenie kontroli wstępnej, mającej na celu uzależnienie od wyników kontroli dokonania zamierzonych czynności. Czynności kontrolne przewidziane w ustawach i w aktach normatywnych wydanych na jej podstawie wykonują: 1) inspektorzy zawodowi Najwyższej Izby Kontroli i okręgowych urzędów kontroli; 2) inspektorzy-rzeczoznawcy powoływani spośród osób nie zatrudnionych w Najwyższej Izbie Kontroli lub okręgowych urzędach kontroli, posiadający wysokie kwalifikacje fachowe w określonych dziedzinach gospodarki narodowej, nauki, techniki, oświaty i kultury; 3) inspektorzy społeczni, powoływani spośród działaczy społecznych.[17]

Inspektorom zawodowym i inspektorom-rzeczoznawcom w związku z wykonywaniem kontroli przysługują uprawnienia do:

1) badania całokształtu działalności organu lub jednostki kontrolowanej;

2) wstępu do wszystkich pomieszczeń i innych obiektów organu lub jednostki kontrolowanej;

3) żądania dokumentów i wyjaśnień oraz zabezpieczenia niezbędnych dokumentów i innych dowodów;

---

[16] Dz. U. nr 12, poz. 65.

[17] Zob. § 1 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 31 marca 1976 r.

4) wzywania i przesłuchiwania pracowników organu lub jednostki kontrolowanej, a także innych osób w trybie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego.

Natomiast inspektorzy społeczni w toku wykonywania kontroli badają określone zagadnienia w poszczególnych dziedzinach gospodarki narodowej objętych działalnością organu lub jednostki kontrolowanej w zakresie ustalonym w upoważnieniu do przeprowadzenia kontroli. W związku z tym przysługują im odpowiednie uprawnienia określone w pkt 2—3. Szczegółowy tryb wykonywania czynności kontrolnych przez inspektorów zawodowych oraz wynikające z nich uprawnienia regulują przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 24 lipca 1976 r. w sprawie trybu przeprowadzenia czynności kontrolnych przez Najwyższą Izbę Kontroli [18], zaś tryb i uprawnienia inspektorów-rzeczoznawców oraz inspektorów społecznych — rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 31 marca 1976 r. w sprawie szczegółowych zasad powoływania i uprawnień inspektorów-rzeczoznawców i inspektorów społecznych Najwyższej Izby Kontroli oraz zasad wynagradzania inspektorów-rzeczoznawców. [19]

W związku z wykonywaniem kontroli organy kontroli mogą:

1) wydawać jednostkom kontrolowanym zalecenia usunięcia stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości oraz występować do ich jednostek nadrzędnych o wydanie odpowiednich poleceń [20];

2) występować do odpowiednich organów o wstrzymanie wykonania określonych decyzji lub czynności, jeżeli ch wykonanie jest niecelowe, sprzeczne z zasadami prawidłowej gospodarki lub z przepisami prawa;

3) występować do wojewodów o zawieszenie w czynnościach służbowych dyrektorów (kierowników) jednostek organizacyjnych nie podporządkowanych radom narodowym, winnych zaniedbań, zwłaszcza narażających na szkodę interes społeczny;

4) występować do właściwych organów o ukaranie w drodze służbowej lub dyscyplinarnej osób winnych zaniedbań i naruszeń, o zawieszenie w czynnościach służbowych innych osób niż wymienione w pkt 3, a w przypadku rażących zaniedbań występować o zwolnienie ich z zajmowanego stanowiska. [21]

Według art. 15 ust. 1 ustawy w razie stwierdzenia zaniedbań lub naruszeń obowiązków inspektorzy zawodowi Najwyższej Izby Kontroli i okręgowych urzędów kontroli mogą nakładać na osoby winne kary pieniężne

[18] Dz. U. nr 20, poz. 165.

[19] Dz. U. nr 14, poz. 90.

[20] Wnioski inspektorów NIK zawarte w tego rodzaju zaleceniach nie są wiążące dla ich adresatów. Organ kontrolowany winien jednak rozpatrzyć takie zalecenie i powiadomić jednostkę organizacyjną NIK o sposobie załatwienia wniosku.

[21] Art. 14 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

w wysokości do 5000 zł. Od ukarania przez inspektora Najwyższej Izby Kontroli przysługuje odwołanie do Prezesa NIK, a od ukarania przez inspektora okręgowego urzędu kontroli przysługuje odwołanie do dyrektora odpowiedniego urzędu kontroli w terminie 14 dni.

Natomiast w razie stwierdzenia poważnych i rażących zaniedbań lub naruszeń obowiązków dyrektorzy okręgowych urzędów kontroli i dyrektorzy zespołów Najwyższej Izby Kontroli mogą wymierzać w drodze orzeczeń osobom winnym karę pieniężną w wysokości do 10 000 zł, a Prezes NIK w wysokości do 25 000 zł. Od orzeczenia dyrektora okręgowego urzędu oraz dyrektora zespołu o ukaraniu przysługuje odwołanie do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli w terminie 14 dni od daty doręczenia takiego orzeczenia. Natomiast od orzeczenia o ukaraniu przez Prezesa NIK odwołanie nie przysługuje (art. 15 ust. 2).[22]

Inspektorzy-rzeczoznawcy i inspektorzy społeczni mogą występować z wnioskami o ukaranie winnych zaniedbań lub naruszeń obowiązków odpowiednio do okręgowego urzędu kontroli lub do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Zasady orzekania o karach pieniężnych i tryb ich nakładania przez Najwyższą Izbę Kontroli reguluje rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 24 lipca 1976 r. w sprawie szczegółowych zasad orzekania o karach pieniężnych i trybie ich nakładania przez Najwyższą Izbę Kontroli.[23]

IV

Kontrola międzyresortowa jest sprawowana przez różne organy podlegające określonemu naczelnemu lub centralnemu organowi administracji państwowej lub jednostkom o charakterze społecznym (np. związkowa inspekcja pracy), zaś jej zakres obejmuje jednostki organizacyjne usytuowane poza strukturą danego resortu czy w ogóle znajdujące się poza aparatem administracyjnym, jeżeli w działaniu tych podmiotów przejawiają się zagadnienia wchodzące do kompetencji tego resortu. Zespół organów określonych mianem kontroli międzyresortowej charakteryzuje się zatem tym, że badają one realizację określonego odcinka administrowania, należącego do kompetencji różnych resortów oraz działalności innych podmiotów, np. organizacji spółdzielczych czy osób fizycznych. Organizacja i tryb postępowania tego rodzaju organów kontroli zostały dostosowane do zadań, jakie każde z nich ma do spełnienia. Niektóre zatem organy kontroli międzyresortowej nie zostały wyposażone w bardziej intensywne

---

[22] Nie uiszczone kary pieniężne podlegają ściągnięciu w trybie określonym w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym.

[23] Dz. U. nr 28, poz. 168.

środki kontroli (np. inspekcja nasienna), inne wyjątkowo dysponują tego rodzaju uprawnieniami (np. inspekcja zbożowa). Pozostałe natomiast organy tego typu zostały wyposażone w prawo do wydawania zaleceń wiążących, wymierzania grzywien, wydawania orzeczeń karno-administracyjnych czy stosowania przymusu administracyjnego, a niektóre z nich mają prawo samodzielnego prowadzenia postępowania w sprawach pewnych przestępstw. Wśród tego typu organów kontroli, ze względu na niektóre cechy charakterystyczne, można by rozróżnić dwie grupy: 1) inspekcje specjalne, 2) kontrole bankowe.

Tryb postępowania organów inspekcji międzyresortowej zostanie przedstawiony na przykładzie inspekcji finansowej, Państwowej Inspekcji Handlowej, Inspekcji Pracy oraz Państwowej Inspekcji Sanitarnej, których działalność jest szczególnie ważna z punktu widzenia zabezpieczenia interesów państwa oraz praw obywateli.

Zadania inspekcji finansowej, wykonywane dotychczas przez Główny Inspektorat Kontrolno-Rewizyjny, podległy Ministrowi Finansów, oraz wojewódzkie inspektoraty kontrolno-rewizyjne [24], przejął obecnie Minister Finansów oraz okręgowe zarządy dochodów państwa i kontroli finansowej, będące jego organami terenowymi. Szczegółowy zakres kompetencji i trybu funkcjonowania tych organów określają przepisy § 1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 3 maja 1975 r.[25]

W celu wykonywania zadań określonych w § 1 i 2 powyższego rozporządzenia upoważnieni pracownicy Ministra Finansów oraz okręgowych zarządów dochodów państwa i kontroli finansowej upoważnieni są do:

1) żądania od jednostek kontrolowanych okazania ksiąg i wszelkich dokumentów oraz akt dotyczących ich działalności gospodarczej oraz udzielenia niezbędnych informacji i wyjaśnień w sprawach objętych kontrolą;

2) wstępu do pomieszczeń służbowych, magazynów i innych obiektów jednostek kontrolnych;

3) przeprowadzania dochodzeń w zakresie przestępstw na szkodę państwa lub jednostek gospodarki uspołecznionej oraz przestępstw i wykroczeń karno-skarbowych zgodnie z przepisami kodeksu postępowania karnego oraz ustawy karno-skarbowej;

4) ujawnienia mienia osób uchylających się od opodatkowania i dokonywania w tym mieniu zabezpieczenia uszczuplonych podatków, grzywien i innych należności państwa w trybie przewidzianym w przepisach

---

[24] Działalność inspektoratów kontrolno-rewizyjnych była oparta na rozporządzeniu Rady Ministrów z 26 października 1954 r. w sprawie organizacji i zakresu działania organów kontroli i rewizji finansowej (Dz. U. nr 50, poz. 255) oraz na rozporządzeniu Rady Ministrów z 8 sierpnia 1957 r. w sprawie poszerzenia zakresu działania organów kontroli i rewizji finansowej (Dz. U. nr 47, poz. 224).

[25] Dz. U. nr 18, poz. 78.

o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 254 kodeksu postępowania karnego oraz § 3 powyższego rozporządzenia).

W przypadkach określanych w ustępie 1 pkt 1 rozporządzenia na wgląd do dokumentów i akt tajnych kontrolujący winien mieć zezwolenie Ministra Finansów lub osoby przez niego upoważnionej. Minister Finansów może kontrolować jednostki objęte właściwością okręgowych zarządów dochodów państwa i kontroli finansowej bądź zlecić tym organom przeprowadzenie kontroli ministerstw, urzędów terenowych organów administracji państwowej stopnia wojewódzkiego oraz polskich placówek zagranicznych. Minister Finansów określi w porozumieniu z właściwymi ministrami organy, zakres i tryb kontroli w jednostkach, instytucjach i przedsiębiorstwach podległych Ministrowi Obrony Narodowej oraz Ministrowi Spraw Wewnętrznych.

Jeżeli w toku kontroli w związku z jej ustaleniami zajdzie konieczność wydania doraźnych zarządzeń, jednostka kontrolowana lub jej jednostka nadrzędna obowiązana jest na wniosek kontrolującego wydać te zarządzenia lub wskazać przyczyny ich niewydania. Na podstawie przeprowadzonych kontroli Minister Finansów lub dyrektor okręgowego zarządu dochodów państwa i kontroli finansowej kieruje do jednostek kontrolowanych lub ich jednostek nadrzędnych wystąpienie zawierające uwagi i wnioski. Kierownicy jednostek, do których wystąpienie zostało skierowane, obowiązani są w terminie 30 dni zawiadomić o wykonaniu wniosków lub przyczynach ich niewykonania.

Podstawę prawną działalności Państwowej Inspekcji Handlowej stanowią obecnie przepisy ustawy z 25 lutego 1958 r.[26], znowelizowanej ustawą z 19 kwietnia 1969 r. tekst jednolity w Dz. U. nr 26, poz. 206). Państwowa Inspekcja Handlowa powołana jest do ochrony mienia społecznego i interesów ludności poprzez:

1) zwalczanie spekulacji i nadużyć w obrocie towarowym oraz działalności usługowej;

2) kontrolę jakości towarów w jednostkach handlu i przemysłu gastronomicznego oraz towarów przeznaczonych na zaopatrzenie tych jednostek;

3) czuwanie nad przestrzeganiem obowiązujących przepisów w obrocie handlowym i przy wykonywaniu usług.

Państwowa Inspekcja Handlowa podlega Ministrowi Handlu Wewnętrznego i Usług. Jej organami są Główny Inspektorat, na czele którego stoi Główny Inspektor oraz inspektoraty okręgowe, kierowane przez inspektorów okręgowych. Aby wykonywać swoje zadania organy PIH uprawnione są do:

1) dokonywania inspekcji w zakresie określonym w art. 7 ust. 1 pkt a—f ustawy jednostek gospodarki uspołecznionej i prywatnej;

---

[26] Dz. U. nr 11, poz. 39.

2) przeprowadzania inspekcji przewożonych towarów, przeznaczonych na zaopatrzenie rynku wewnętrznego;

3) badania dokumentów i ksiąg, żądania wyjaśnień, zbierania i zabezpieczenia dowodów oraz w przypadkach uzasadnionych przeprowadzenia inwentaryzacji i sprawdzania tożsamości osób;

4) nieodpłatnego pobierania prób towarów w trybie i na zasadach, które określi Minister Handlu Wewnętrznego i Usług.

Wykonywanie powyższych czynności w miarę możności powinno odbywać się w obecności kierownika kontrolowanej jednostki lub osoby upoważnionej do zastępowania go. Z przebiegu czynności sporządza się protokół, który należy przedstawić do podpisu kierownikowi danej placówki lub osoby zastępującej go. Osoby te mogą zgłosić do protokołu swoje uwagi. Inspektor przesyła odpis protokołu właściwej jednostce nadrzędnej lub organizacji społecznej. W razie stwierdzenia w toku inspekcji poważnego naruszenia przepisów albo zasad prawidłowego obrotu towarowego lub działalności usługowej, organy PIH mogą na piśmie wydawać na miejscu do niezwłocznego wykonania niezbędne zarządzenia, jeżeli natychmiastowe przerwanie stwierdzonego stanu rzeczy jest ze względu na interes społeczny konieczne.

Jeżeli w czasie przeprowadzania inspekcji zachodzi podejrzenie, że popełnione zostało przestępstwo, organy Państwowej Inspekcji Handlowej, o ile same nie są uprawnione do ścigania, zawiadamiają o tym niezwłocznie właściwe organy, a ponadto prowadzą dochodzenie w celu zabezpieczenia śladów i dowodów przestępstwa oraz ujawnienia sprawcy. Po dokonaniu tych czynności organy PIH niezwłocznie przekazują akta dochodzenia Milicji Obywatelskiej, a w sprawach, w których śledztwo jest obowiązkowe — prokuratorowi.

Organy Państwowej Inspekcji Handlowej mogą wytaczać w terminie przewidzianym w przepisach art. 66 § 1 kodeksu postępowania karnego lub popierać powództwo cywilne w postępowaniu karnym, jeżeli wymaga tego interes społeczny. Kto przez niewykonanie zarządzeń lub żądań opartych na przepisach ustawy lub rozporządzenia wydanego na podstawie art. 13 ustawy umyślnie utrudnia organom PIH wykonywanie ich zadań — podlega karze grzywny do 3000 zł.

Szczegółowy tryb postępowania organów Państwowej Inspekcji Handlowej reguluje rozporządzenie Ministra Handlu Wewnętrznego z 25 sierpnia 1959 r. w sprawie organizacji i trybu postępowania organów Państwowej Inspekcji Handlowej (Dz. U. nr 26, poz. 207).

Do zadań inspekcji pracy należy aktualnie kontrola nad przestrzeganiem przez organy państwowe, przedsiębiorstwa i instytucje przepisów prawa pracy, w szczególności dotyczących stosunku pracy, bezpieczeństwa

i higieny pracy, ochrony pracy młodocianych i kobiet, czasu pracy i urlopów. Funkcje te sprawują:

1) związki zawodowe przez swoje instancje oraz inspektorów pracy i społecznych inspektorów pracy [27];

2) działające na mocy przepisów szczególnych organy administracji państwowej.

Ad 1. Na czele związkowej inspekcji pracy stoi Główny Inspektor Pracy przy Centralnej Radzie Związków Zawodowych, realizując swe zadania przy pomocy wyspecjalizowanego aparatu kontrolnego. Podlegają mu inspektorzy pracy przy zarządach głównych związków zawodowych. Bezpośrednią działalność inspekcyjną w zakładach pracy prowadzą inspektorzy pracy, którzy personalnie nie podlegają inspektorowi pracy zarządu głównego właściwego związku zawodowego, zaś organizacyjnie należą do wojewódzkich inspektoratów pracy, działających przy wojewódzkich radach związków zawodowych. Wojewódzki inspektor pracy podlega bezpośrednio Głównemu Inspektorowi Pracy, który koordynuje działalność branżowych inspektorów pracy na danym terenie. Należy przy tym podkreślić, że działalność inspektorów pracy ma charakter zawodowy, a nie społeczny i że inspektorzy pracy są etatowymi pracownikami związków zawodowych.

Kompetencje kontrolne inspektorów pracy obejmują:

a) wizytowanie zakładów pracy z prawem do żądania informacji i dokumentów w sprawach objętych kontrolą;

b) branie udziału w działalności komisji oceny projektów inwestycyjnych oraz komisji odbioru tych obiektów i przekazywanie ich do eksploatacji, zarówno z prawem opiniowania projektów inwestycyjnych budowanych lub przebudowywanych zakładów pracy oraz akceptowania i przekazywania do eksploatacji gotowych obiektów z punktu widzenia bezpieczeństwa i higieny pracy;

c) przyjmowanie i rozpatrywanie skarg i wniosków pracowników w sprawach ochrony pracy;

d) prowadzenie instruktażu, głównie na użytek społecznej inspekcji pracy, zakładowej służby bezpieczeństwa i higieny pracy oraz kadry kierowniczej zakładów pracy;

e) współdziałanie ze społeczną inspekcją pracy oraz współpraca z innymi organami związkowymi i państwowymi.

W celu zapewnienia skuteczności w kontrolnym działaniu, inspektorów

---

[27] Zob. dekret z 10 listopada 1954 r. o przejęciu przez związki zawodowe zadań w dziedzinie wykonywania ustaw o ochronie, bezpieczeństwie i higienie pracy oraz sprawowaniu inspekcji pracy (Dz. U. nr 52, poz. 260; tekst jednolity — Dz. U. 1968, nr 8, poz. 47) oraz uchwałę Prezydium CRZZ z 1 września 1971 r. w sprawie organizacji i trybu działania inspekcji pracy (Biuletyn CRZZ 1972, nr 1, poz. 1).

pracy wyposażono w zespół uprawnień o charakterze władczym. Są to uprawnienia do wydawania nakazów oraz orzeczeń karno-administracyjnych. W ramach tych uprawnień inspektor pracy wydaje nakazy usunięcia stwierdzonych uchybień i braków w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy, a w przypadku stwierdzenia bezpośredniego zagrożenia dla życia lub zdrowia pracowników może zarządzić w trybie nakazu zamknięcie całego zakładu lub jego poszczególnych obiektów. Nakaz inspektora pracy jest aktem o charakterze administracyjnoprawnym i służy od niego odwołanie, jednak złożenie odwołania nie wstrzymuje wykonania nakazu. Wstrzymanie wykonania nakazu może zarządzić sam inspektor pracy lub organ odwoławczy (zarząd główny związku zawodowego) tylko wówczas, jeżeli zwłoka w wykonaniu nakazu nie spowoduje bezpośredniego zagrożenia dla życia lub zdrowia pracowników. Inspektor pracy może pociągnąć do odpowiedzialności karno-administracyjnej osoby, które działając w imieniu zakładu pracy dopuściły się wykroczeń przeciwko przepisom prawa pracy wymienionym w art. 281—283 kodeksu pracy i stosować karę grzywny w wysokości do 15 000 zł. Może on również przekazać sprawę na kolegium do spraw wykroczeń, jeżeli okoliczności danej sprawy przemawiają za wymierzeniem kary grzywny przekraczającej 15 000 zł. Od orzeczenia inspektora pracy obwiniony, jego obrońca lub prokurator mają prawo w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia lub doręczenia takiego orzeczenia odwołać się do właściwego miejscowego kolegium do spraw wykroczeń.

Zapewnienie systematycznej i efektywnej kontroli w dziedzinie przestrzegania przepisów prawa pracy zrodziło potrzebę powołania społecznej inspekcji pracy, działającej w oparciu o przepisy ustawy z 4 lutego 1950 r. (tekst jednolity z Dz. U. 1955, nr 20, poz. 134).

Zakres działania społecznej inspekcji pracy, wspomagającej i uzupełniającej działalność kontroli zawodowej, jest węższy w stosunku do niej, gdyż obejmuje jedynie kontrolę nad przestrzeganiem przepisów prawa pracy oraz układów zbiorowych pracy w sprawach ochrony zdrowia pracowników, pracy kobiet i młodocianych, czasu pracy i urlopów oraz kontroli urządzeń technicznych i sanitarnych.[28]

Struktura organizacyjna społecznej inspekcji pracy jest trójszczeblowa. Jej organami są: a) zakładowy społeczny inspektor pracy dla całego zakładu pracy, b) oddziałowi społeczni inspektorzy pracy dla poszczególnych działów, c) grupowi społeczni inspektorzy pracy dla poszczególnych grup związkowych. Natomiast w zakładach pracy, zatrudniających mniej niż 50 pracowników, funkcje zakładowych inspektorów pracy spełniają delegaci związkowi.

---

[28] Zob. art. 11 ustawy z 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz. U. nr 16, poz. 91).

Społeczni inspektorzy pracy mają prawo wizytowania terenu objętego zakresem ich działania i przeprowadzania kontroli z punktu widzenia przestrzegania przepisów o ochronie pracy, żądania od administracji wyjaśnień i okazywania dokumentów w sprawach należących do ich działalności. Zgłaszają oni ponadto administracji zakładu pracy uwagi dotyczące niedociągnięć i braków w zakresie ochrony pracy. Oprócz tych kompetencji zakładowym społecznym inspektorom pracy przysługują również uprawnienia władcze. Mogą oni bowiem zgłaszać do kierowników zakładów pracy wiążące zalecenia, żądające usunięcia zaniedbań w dziedzinie ochrony pracy w określonym terminie.

Od zalecenia zakładowego inspektora pracy przysługuje kierownikowi zakładu pracy odwołanie w terminie 14 dni do właściwego rzeczowo zawodowego inspektora pracy. Decyzja zawodowego inspektora pracy nie jest ostateczna, gdyż można od niej odwołać się do zarządu głównego właściwego związku zawodowego. Niezastosowanie się do prawomocnego orzeczenia zakładowego inspektora pracy jest traktowane jako wykroczenie i zagrożone karą grzywny do 5000 zł (art. 283 § 2 oraz art. 285 kodeksu pracy).

Ad 2. Organem państwowym współdziałającym ze związkową inspekcją pracy w realizacji funkcji kontrolnej jest Państwowa Inspekcja Sanitarna, której organizację i zakres kompetencji reguluje dekret z 14 sierpnia 1954 r. (Dz. U. nr 37, poz 160).

Do zadań Państwowej Inspekcji Sanitarnej należy:

a) wykonywanie zapobiegawczego oraz bieżącego nadzoru sanitarnego;

b) zapobieganie powstawaniu chorób zakaźnych i zawodowych;

c) popularyzowanie zasad higieny oraz zapobieganie chorobom zawodowym.

Na czele PIS stoi Główny Inspektor Sanitarny, który jest zastępcą Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej do spraw sanitarno-epidemiologicznych. Terenowymi organami Państwowej Inspekcji Sanitarnej są: inspektorzy wojewódzcy, terenowi dla gmin, miast i dzielnic, portowi — dla morskich portów i przystani oraz jednostek pływających na tych obszarach. Aparatem wykonawczym inspektorów sanitarnych są stacje sanitarno-epidemiologiczne. Państwowi inspektorzy sanitarni mają prawo:

a) wstępu do zakładów pracy oraz na statki w celu przeprowadzenia kontroli sanitarnej pomieszczeń i urządzeń;

b) wstępu do mieszkań w przypadku stwierdzenia lub podejrzenia choroby zakaźnej;

c) wydawania w ramach obowiązujących przepisów prawnych decyzji administracyjnych;

d) żądania potrzebnych wyjaśnień i danych;

e) pobierania próbek artykułów żywnościowych i innych materiałów do zbadania;

f) wymierzenia grzywien w postępowaniu karno-administracyjnym mandatowym za drobne wykroczenia sanitarne;

g) stosowanie środków przymusu administracyjnego, a w szczególności wymierzania grzywien w celu przymuszenia.

Szczegółowe przepisy dotyczące zakresu podstawowej działalności PIS zawiera rozporządzenie Rady Ministrów z 14 sierpnia 1954 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania i trybu postępowania państwowych inspektorów sanitarnych.[29] Podstawę współdziałania związkowej inspekcji pracy z Państwową Inspekcją Sanitarną stanowi natomiast instrukcja Centralnej Rady Związków Zawodowych z 14 października 1955 r. (Biuletyn CRZZ nr 13, poz. 27).

Organami administracji państwowej, powołanymi do sprawowania kontroli nad warunkami pracy, są również urzędy górnicze, których organizację i zakres działania określa dekret z 6 maja 1953 r. — prawo górnicze (tekst jednolity Dz. U. 1961, nr 23, poz. 113). Mimo iż inspekcja pracy współdziała ściśle z tymi urzędami w realizacji kontroli, jej uprawnienia w tym zakresie w zakładach górniczych zostały w pewnym stopniu ograniczone. Organy inspekcji pracy nie mogą bowiem wydawać nakazów oraz stosować sankcji karno-administracyjnych za wykroczenia przeciwko przepisom o bezpieczeństwie i higienie pracy w kopalniach. Orzecznictwo w tych sprawach należy do kolegiów do spraw wykroczeń, działających przy urzędach górniczych. Podstawę prawną określającą zasady współdziałania związkowej inspekcji pracy z urzędami górniczymi stanowi zarządzenie nr 305 Prezesa Rady Ministrów z 13 października 1955 r., wydane w porozumieniu z Centralną Radą Związków Zawodowych (M. P. nr 97, poz. 1327).

Ponadto organem państwowym wykonującym kontrolę nad bezpieczeństwem pracy jest Urząd Dozoru Technicznego, którego zakres działania reguluje ustawa z 31 stycznia 1961 r. o dozorze technicznym.[30] Urząd ten kontroluje sprawność funkcjonowania i stan bezpieczeństwa urządzeń technicznych o stosunkowo dużym zagrożeniu dla pracowników w przypadku zaistnienia wad ich funkcjonowania. Chodzi głównie o kotły parowe i wodne oraz inne urządzenia tego typu działające pod ciśnieniem. Organami terenowymi dozoru technicznego są na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z 21 lutego 1963 r.[31] okręgowe i rejonowe dozory techniczne, podległe Ministrowi Energetyki i Energii Atomowej. Ustawa nakłada na użytkowników urządzeń technicznych obowiązki, które umożliwiają orga-

[29] Dz. U. nr 37, poz. 161.

[30] Dz. U. nr 5, poz. 31.

[31] Dz. U. nr 10, poz. 56.

nom dozoru technicznego wykonywanie ich zadań. Uchylanie się od tych obowiązków powoduje odpowiedzialność karną lub karno-administracyjną.

Wreszcie spośród innych organów państwowych sprawujących kontrolę nad warunkami pracy należy wymienić urzędy morskie (dekret z 2 lutego 1955 r. o terenowych organach administracji morskiej — Dz. U. nr 6, poz. 35), które wykonują kontrolę bezpieczeństwa pracy na wszelkiego rodzaju urządzeniach portowych oraz na jednostkach pływających w żegludze morskiej.

V

Przeprowadzony wyżej przegląd postępowania wybranych organów kontroli wskazuje na to, że stanowią one ważne ogniwo systemu kontroli administracji w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Powierzony im zakres działania oraz uprawnienia przysługujące podczas wykonywania kontroli służą zapewnieniu prawidłowości administrowania w różnych dziedzinach życia publicznego. Działalność zaś tych organów stanowi instytucjonalną formę umacniania praworządności w pracy aparatu administracji państwowej oraz innych podmiotów podlegających kontroli, a w konsekwencji przyczynia się również do ochrony interesów i praw obywateli. Organy te bowiem badają nie tylko merytoryczną realizację zadań ustalonych w planach społeczno-gospodarczych, lecz czuwają także nad tym, aby postępowanie kontrolowanych jednostek było zgodne z normami prawa. Ponadto należy pamiętać, że zarówno działalność Najwyższej Izby Kontroli, jak i inspekcji resortowych, mimo iż stanowią one część składową aparatu administracji państwowej, ma w pewnym sensie charakter kontroli zewnętrznej, co zwiększa obiektywizm kontroli. Badają one bowiem działalność różnych podmiotów w różnych dziedzinach zarządzania i to upodabnia je do prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa, mającej w pełni charakter kontroli zewnętrznej.

Oprócz tych cech wspólnych, charakteryzujących aktywność instytucji kontrolnych, należy wskazać na pewne różnice dotyczące podmiotowego i przedmiotowego zakresu kontroli, kryteriów stosowanych w czasie jej trwania oraz charakteru uprawnień przysługujących im w drugiej fazie postępowania kontrolnego. W zasadzie zakres działania organów prokuratorskich obejmuje badanie funkcjonowania terenowych organów administracji państwowej. Prokuratura może bowiem kontrolować działalność naczelnych ogniw aparatu administracyjnego (do szczebla ministra włącznie) tylko w zakresie ograniczonym, określonym w przepisie art. 56 ustawy o Prokuraturze PRL. Podobnie NIK może badać działalność naczelnych i centralnych organów administracji państwowej jedynie za zgodą Prezesa Rady Mini-

strów i w zakresie przez niego ustalonym. Natomiast takich ograniczeń nie przewidują przepisy regulujące zakres kompetencji organów inspekcji międzyresortowej, które badają także działalność instytucji stopnia centralnego do szczebla ministra włącznie. W systemie instytucji kontrolnych szczególną przy tym rolę odgrywają Najwyższa Izba Kontroli i jej organy terenowe, których kompetencje obejmują wszelkie przejawy aktywności aparatu administracji ogólnej i gospodarczej. Badają one bowiem ich działalność finansową, gospodarczą oraz organizacyjno-administracyjną.

Natomiast w odróżnieniu od organów prokuratorskich, które w trakcie kontroli stosują jako jedyny miernik prawidłowości zachowania się podmiotów kontrolowanych kryterium legalności, NIK oraz jednostki inspekcji międzyresortowej posługują się także kryteriami celowości, gospodarności i rzetelności. Legalność działania jest zatem dla nich ważnym, ale nie jedynym sprawdzianem prawidłowości funkcjonowania kontrolowanych podmiotów.

Inne różnice polegają na charakterze prawnym środków służących w drugiej fazie postępowania kontrolnego. Otóż uprawnienia przysługujące w tym zakresie Prokuraturze i Najwyższej Izbie Kontroli nie mają charakteru władczego. Pominąwszy fakt, że NIK może nakładać kary pieniężne na osoby winne zaistnieniu określonych nieprawidłowości, zaś prokurator w razie stwierdzenia, że określone działanie miało znamiona czynu przestępczego może wszcząć postępowanie przygotowawcze, inne uprawnienia przysługujące tym organom polegają wyłącznie na kierowaniu do instytucji kontrolowanych lub jednostek nadrzędnych nad nimi wniosków postulujących podjęcie określonych czynności w celu skorygowania ujawnionych nieprawidłowości. Natomiast wszystkie przedstawione wyżej ogniwa inspekcji międzyresortowej dysponują prawem władczego korygowania takich dewiacji. Charakter prawny i intensywność tych środków jest oczywiście niejednakowa. Jedne z nich polegają na przykład na zobowiązaniu jednostki kontrolowanej (inspekcja finansowa), na samodzielnym wydawaniu takowych zarządzeń (PIH), wydawaniu nakazów usunięcia ujawnionych nieprawidłowości (zawodowa inspekcja pracy, PIS) bądź też polegają na przeprowadzaniu dochodzeń w oparciu o przepisy kodeksu karnego i ustawy karno-skarbowej (inspekcja finansowa) czy też na pociąganiu do odpowiedzialności karno-administracyjnej (zawodowa inspekcja pracy, PIS).

W związku z powyższym byłoby uzasadnione wysunięcie postulatu, aby Prokuraturę i Najwyższą Izbę Kontroli wyposażyć w prawo uchylania bądź przynajmniej zawieszania aktów prawnych jednostek kontrolowanych w przypadku ewidentnego naruszenia przez nie przepisów prawnych i stosowania odpowiednich władczych środków w sytuacjach, kiedy działanie faktyczne narusza w sposób nie budzący wątpliwości przepisy prawne lub

ważny interes społeczny. Zachodzi ponadto potrzeba pełniejszego wykorzystywania w praktyce przysługujących NIK uprawnień koordynacyjnych oraz zacieśniania współpracy między Prokuraturą i organami inspekcji międzyresortowej a kontrolą wewnętrzną i społeczną. Należałoby wreszcie zwiększyć częstotliwość kontroli faktycznej, która ma tę zaletę, że umożliwia podejmowanie w porę środków zaradczych przeciwdziałających popełnieniu nieprawidłowości, których skutki są nieraz bardzo trudne do usunięcia. Podobnie byłoby wskazane zwiększenie częstotliwości kontroli nie zapowiedzianych, dzięki którym można skutecznie zapobiegać nieuczciwym machinacjom, zmierzającym do ukrycia rzeczywistego stanu rzeczy zaistniałego w kontrolowanych instytucjach, w szczególności maskowaniu faktycznego rozmiaru szkół powstałych w wyniku niedbalstwa czy złej woli. Kontrole nie sygnalizowane mają zatem tę zaletę, że zmuszają kierowników i pracowników aparatu administracji do większej sumienności w wykonywaniu ich zadań i czujności w strzeżeniu powierzonego im mienia społecznego.

РЕЗЮМЕ

Во вступительной части автор определяет задачи контроля как одной из основных правовых форм реализации функции государства, критерии его выполнения и указывает на субъекты, призванные к реализации этой функции. Кроме того, обосновывает принципы, которыми руководствовался при ограничении тематики анализа до порядка функционирования прокуратуры, Верховной контрольной палаты и некоторых органов межведомственной инспекции. И, наконец, автор выясняет, в чем заключаются правомочия учреждений, контролирующих в фазе выясняющего производства и в стадии исправления обнаруженных во время контроля отклонений от нормы.

Во второй части автор рассматривает порядок деятельности органов прокуратуры в области прокурорского контроля за соблюдением права. Представляет юридические средства, принадлежащие этим органам в фазе выясняющего производства и проводит классификацию и обзор юридических форм реакции прокуратуры на обнаруженные во время контроля отклонения от нормы.

Предметом третьей части является порядок деятельности Верховной контрольной палаты и ее местных органов с учетом деления на действия, заключающиеся в установлении фактического состояния в контролируемых организационных единицах, и на юридические средства, служащие корректировке отклонений от установленных образцов производства.

По этой же схеме в четвертой части рассматриваются принципы действия органов финансового контроля, государственной торговой инспекции, профсоюзной и общественной инспекций труда и государственной санитарной инспекции.

Пятая часть содержит заключительные замечания, в которых указывается сходство и различие в охвате и порядке действия отдельных органов контроля, а также выводы *de lege lata* и постулаты *de lege ferenda* в деле увеличения эффективности и действенности контроля, осуществляемого этими органами.

RÉSUMÉ

Dans l'introduction l'auteur définit les devoirs du contrôle en tant qu'une des formes juridiques fondamentales de réalisation de la fonction de l'État; il s'occupe des critères de son exécution et indique les sujets appelés à la réalisation de cette fonction. En plus, il cite les motifs pour lesquels il a limité ses considérations à présenter le cours de fonctionnement du Ministère Public, de la Chambre Suprême de Contrôle et des organes choisis d'inspection entre les ressorts. Il explique enfin en quoi consistent les autorisations des institutions de contrôle dans la phase de procédure explicative et dans l'étape de correction des irrégularités constatées pendant le contrôle.

Dans la deuxième partie l'auteur parle du cours de procédure des organes du Ministère Public dans le domaine de contrôle du procureur, relatif à l'observation de la loi. Il présente les moyens juridiques auxquels ces organes ont droit dans la phase de la procédure explicative, il classifie et passe en revue les formes juridiques par lesquelles le Ministère Public réagit aux irrégularités révélées dans l'activité des institutions contrôlées. L'objet de la troisième partie est le cours de procédure de la Chambre Suprême de Contrôle et de ses organes régionaux, compte tenu de la division en activité consistant à établir l'état réel dans les unités d'organisation contrôlées. Ici l'auteur s'occupe aussi des moyens juridiques servant à corriger les déviations des modèles de procédure. Selon un schéma pareil, dans la quatrième partie, on a décrit les principes de procédure des organes de contrôle des finances, de l'Inspection Nationale de Commerce, de l'inspection professionnelle et de l'afficacité du contrôle réalisé par ces institutions.

La cinquième partie de l'article comprend les observations finales attirant l'attention aux ressemblances et aux différences en ce qui concerne la portée et le cours de procédure des institutions particulières de contrôle, les conclusions *de lege lata* et les postulats *de lege ferenda* relatifs à l'augmentation de l'effectivité et de l'efficacité du contrôle réalisé par ces institutions.